

Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz

Herausgegeben von C. Hetschko, J. Pinkl, H. Pünder und M. Thye

Schriften der Bucerius Law School. Band I/II. 2012. Bucerius Law School Press, Hamburg¹

Die im Jahr 2009 im Rahmen der Föderalismusreform II umgestaltete Staatsschuldenregelung in Deutschland sieht als ein neues Element eine sogenannte Schuldenbremse vor. Gemäß Artikel 109 (3) Grundgesetz sind nunmehr die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Krediteinnahmen auszugleichen. Für diese Regelungen gilt eine Übergangszeit für den Bund bis 2016 und die Länder bis 2020. In diesem Buch werden die Änderungen im Hinblick auf Staatsverschuldung anhand von zehn Beiträgen aus juristischer und ökonomischer Perspektive analysiert. Dabei konzentrieren sich die Ausführungen auf die Bereiche „Schuldenbremse“ auf Landesebene, Konjunkturbereinigung, potentielle Umgehungsmöglichkeiten und den Stabilitätsrat.

Zu Beginn des Bandes erläutern *Kastrop* und *Marklein* (1–7) die Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland, die seit den 1970er Jahren im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) einen positiven Trend aufweist. Vor diesem Hintergrund werden die Anforderungen an eine wirksame Schuldenregel dargestellt, die unter anderem die Aspekte der Rechtsverankerung, Kontrolle und Flexibilität vorsehen. Anschließend wird deren Berücksichtigung in der deutschen Regelung erläutert. Sie weisen darauf hin, dass nun ein (haushalts-)politisches Bekenntnis und entsprechendes Handeln für eine dauerhaft wirksame Umsetzung der Schuldenregel erforderlich ist.

Für die Betrachtung der Schuldenbremse auf Landesebene beginnt *Bravidor* (11–34) mit einer Bestandsaufnahme der individuellen (umgesetzten) Landesregelungen. Die Einteilung nach Rechtsrang der implementierten Maßgaben ergibt drei Gruppen von Ländern. Ferner verdeutlicht Bravidor Aspekte, die die bundesrechtlichen Vorgaben und landesrechtliche Gestaltung betreffen. Hierfür wird besondere Bedeutung dem Übergangszeitraum beigemessen. Während für Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten,² präzise Defizitabbaupfade gelten, besteht für die anderen Länder ein relativ großer Entscheidungsspielraum für die Umsetzung der Schuldenbremse, insbesondere bezogen auf die zeitliche Dimension und die Gestaltungsart. Im Anschluss erläutert *Buscher* (35–58) das Instrument der Konsolidierungshilfen näher. Er legt die detaillierten Vorschriften und Aspekte im Zusammenhang mit diesen Konsolidierungszahlungen dar und geht auch auf den Kontrollmechanismus und Konsequenzen durch Sanktionsmöglichkeiten ein. Dabei zeigt er die Probleme in Bezug auf die bestehende Regelung auf und weist insbesondere auf die Altschuldenproblematik hin. Buscher diskutiert verschiedene Lösungsansätze, wobei ihm

1 Die folgenden autorenbezogenen Verweise mit Seitenzahlen beziehen sich auf diesen Band.

2 Fünf Länder (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) mit prekärer Haushaltssituation erhalten für die Jahre 2011 bis 2019 Transferzahlungen in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich, da sie selbstständig einen Haushaltssausgleich ohne Krediteinnahmen bis 2020 nicht erzielen können, vgl. zum Beispiel Buscher (36 f.).

eine Vollentschuldung, im Rahmen eines Altschuldenentilgungsfonds, vielversprechend erscheint um eine dauerhafte Stabilisierung der öffentlichen Finanzen zu erreichen.

Hinsichtlich der Konjunkturbereinigung analysiert *Hetschko* (61–73) aus grundsätzlicher Perspektive deren Eignung und Gestaltung auf Landesebene. Er arbeitet zentrale Aspekte heraus, die von einem Konjunkturbereinigungsverfahren gefordert werden: Es soll die Möglichkeit anti-zyklischer Ausgabenpolitik berücksichtigen. Ferner sind Anreizkompatibilität und Nachvollziehbarkeit von Bedeutung. In der Praxis sind diese Anforderungen schwierig zu realisieren und *Hetschko* kommt zu der Einschätzung, dass mit der derzeitigen Regelung Verschuldungsspielräume möglich sind. Er empfiehlt für die Konjunkturbereinigung sowohl den Verfahrensaufbau als auch die Berechnungsmethode bindend für alle Länder ins Haushaltsgesetz aufzunehmen. Auch *Truger* und *Will* (75–100) betrachten in ihren Ausführungen die Probleme der Schuldenbremse aus technischer Sicht. Mittels eigener Berechnungen und Simulationsstudien gehen sie insbesondere auf die Gestaltungsanfälligkeit im Rahmen der Konjunkturbereinigung und Aspekte der Prozyklik ein. Sie heben Effekte der Methoden- und Variablenmodifikation hervor, die zu deutlich unterschiedlichen Ergebnissen der strukturellen Defizitkomponente führen können. Mit der Simulation eines Konjunkturabschwungsszenarios verdeutlichen sie mögliche Auswirkungen in Bezug auf die Schuldenregelung und weisen auf das Risiko krisenverschlimmernder Haushaltspolitik hin.

Pinkl (103–144) befasst sich mit der Problematik potentieller Umgehungsmöglichkeiten der Schuldenbremse anhand von drei Bereichen. Zunächst konzentriert er sich auf die Interpretation neuer Rechtsbegriffe hinsichtlich der Ausnahmetatbestände und widmet sich insbesondere dem Aspekt der „Normallage“. Ferner diskutiert er die Bedeutung von Extrahaushalten, also Sondervermögen und Nebenhaushalten, für die Verschuldung und die neuen Regelungen. Schließlich berücksichtigt er die kommunale Ebene und erörtert die mögliche Belastung der Kommunen durch Aufgabenübertragung und Finanzmittelkürzung seitens der übergeordneten Gebietskörperschaft, im Wesentlichen die Länder. Er gibt insgesamt zu bedenken, dass das Verhalten in Bezug auf Schlupflöcher die Wirksamkeit der neuen Regelung bestimmt. In ihrem Beitrag erläutert *Herrmann* (145–165) die Schwierigkeiten der Kassenkreditfinanzierung, einer kurzfristigen Verschuldungsart mit dem Ziel der Liquiditätssicherung auf kommunaler Ebene in Verbindung mit den rechtlichen Gegebenheiten. Sie beschreibt die Entwicklung der kommunalen Kreditfinanzierung, bei der sich langfristige Verschuldung vermehrt zu kurzfristiger Kreditaufnahme verschiebt, und geht auf mögliche Ursachen ein. In Bezug auf die Schuldenbremse, die Kommunen nicht explizit berücksichtigt, zeigt sie potenzielle Probleme auf und empfiehlt als Lösung eine kommunale Schuldenbremse für Kassenkredite. Anschließend widmet sich *Simon* (167–185) dem Aspekt der Justizierbarkeit und untersucht, inwieweit die reformierten Kreditaufnahmeregelungen diese verbessern und ausreichend für eine wirksame Schuldenbegrenzung sind. Er beschreibt die Problematik nach alter Rechtssituation, stellt die Änderungen im Zuge der Föderalismusreform 11 dar und diskutiert prozessuale Gesichtspunkte sowie die Reichweite der Kontrollkompetenz der Verfassungsgerichte. Insgesamt sieht er in Bezug auf die Schuldenbremse für das strukturelle Element eine bessere Justizierbarkeit gegeben als für die Ausnahmeregelungen, da letztere unpräzise Begriffe enthalten, zum Beispiel bei der Konjunkturberücksichtigung.

Thomasius (189–222) erläutert in seinem Beitrag den neu eingeführten Stabilitätsrat, ein Gremium zur Vermeidung des Entstehens von Haushaltsnotlagen, und die von ihm wahrgenommenen Aufgaben. Er schätzt dabei auch die bereits getroffenen Entscheidungen ein und berücksichtigt

den davor bestehenden Finanzplanungsrat. Seine Beurteilung erfolgt anhand von eingangs aus der Literatur herausgearbeiteten Anforderungsmerkmalen an ein erfolgreiches Fiskalgremium. Insgesamt kommt er zu der Bewertung, dass mit dem Stabilitätsrat einige Elemente gegenüber der bisherigen Institution verbessert wurden, zum Beispiel im Sinne eines klaren, präventiven Mandates oder der Publikation von Beschlüssen. Allerdings weist er auch auf noch problematische Aspekte hin, wie zum Beispiel dass im Sanierungsverfahren keine Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen sind. Auch *Thye* (223–244) verdeutlicht, dass mit dem Stabilitätsrat in seiner jetzigen Form Fehlanreize verbunden sind, und untersucht den Reformvorschlag, dieses Gremium mit unabhängigen Sachverständigen zu besetzen. Er betrachtet insbesondere dessen demokratische Legitimation anhand des Konzepts des politikfeldbezogenen Demokratieverständnisses und einer anschließenden Grundgesetzprüfung. Dabei schlussfolgert er, dass eine Gestaltung des Gremiums als unabhängiger Stabilitätsrat durchaus möglich ist, und formuliert Vorschläge für Gesetzesänderungen, um dieses umzusetzen.

Dieses Buch ist sowohl wegen seines Aktualitätsbezugs als auch wegen der interdisziplinären, detaillierten Analysen zur Thematik der Staatsverschuldung und Föderalismusreform interessant. Die Mischung aus vielfältigen Fachbereichsstudien bietet einen informativen Überblick, der gerade in Zeiten wie diesen – und wohl auch zukünftig – relevant ist.

Bielefeld im Juli 2012, Bettina Fincke

Kontakt:

Bettina Fincke

Universität Bielefeld

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften

Universitätsstraße 25

33615 Bielefeld

E-Mail: bfinke@wixi.uni-bielefeld.de